

A “sorte” de uma principiante? Fatores que levaram a uma experiência pioneira de urbanização de favelas na cidade de Diadema

Leonardo Rodrigues Pitas Piqui¹

Resumo

A cidade de Diadema, localizada na região metropolitana de São Paulo, é considerada uma das pioneiras na realização de intervenções significativas para a urbanização de favelas, tendo se destacado pela execução de obras em quase todos os assentamentos com essas características. No decorrer dos anos 1980, diversos fatores contribuíram para a consolidação de uma política local de urbanização de favelas com abrangência de implementação em larga escala. Este artigo apresenta alguns desses fatores e discute as suas implicações, de forma a permitir que sejam aprendidas lições futuras a partir do passado, afastando-se de razões casuais, como a “sorte de principiante”.

Palavras-chave

Urbanização de favelas; Pioneiros; Diadema; Intervenção em larga escala.

“Beginner’s luck”? factors that led to a pioneering experience of favelas upgrading in the city of Diadema

Abstract

The city of Diadema, in the metropolitan region of São Paulo, is considered to be one of the pioneers in carrying out significant interventions for the favelas upgrading, having stood out for carrying out works in almost all settlements with these characteristics. Throughout the 1980s, several factors contributed to the consolidation of a local favelas upgrading policy that could be implemented on a large scale. This article presents some of these factors and discusses their implications, so that future lessons can be learned from the past, moving away from casual reasons such as “beginner’s luck”.

Keywords

Favelas Upgrading; Slum upgrading policy; Pioneers; Diadema; Large-scale intervention.

Artigo recebido em junho de 2025

Artigo aceito em agosto de 2025





Introdução

Diadema, na região metropolitana de São Paulo, é uma das cidades brasileiras pioneiras em iniciativas de urbanização de favelas, ao lado de capitais como Rio de Janeiro e Recife (Cardoso, 2007; Denaldi, 2003). Nesta cidade, as intervenções apresentam resultados significativos em termos de melhorias nos indicadores sociais de desenvolvimento humano, na transformação do tecido urbano e na universalização do número de favelas urbanizadas. Esta realidade foi possível devido a um conjunto de fatores que, de certa forma, estão interligados, incluindo fundamentos políticos, organização popular, gestão democrática, capacidade e cultura administrativa, militância de servidores públicos, reformulações legislativas, aumento dos investimentos destinados às favelas e formas de ocupação dos assentamentos. Em comparação com os dias atuais, essa conjunção parece ser fruto de uma grande “sorte de principiante”, uma explicação dada para as primeiras tentativas que levam a um sucesso inesperado. Contudo, esses fatores foram construídos social e historicamente, o que contribuiu para o êxito da política local de urbanização de favelas nos anos 1980 e 1990, bem como para diversas circunstâncias de “azar”, acreditando-se ou não no acaso. Assim, em meio à sorte e ao azar, este texto propõe uma reflexão sobre os fatores complementares e contrários do pioneirismo nas iniciativas brasileiras de urbanização de favelas, com base na experiência diademense.

As primeiras intervenções em favelas refletem uma nova perspectiva sobre elas, voltada para o reconhecimento e a consolidação, em vez da erradicação ou negligência, como era o tratamento tradicional. Apesar de estar presente nos processos de urbanização no Brasil desde o final do século XIX, antes mesmo da criação da classificação “favela”, este tipo de assentamento só começou a ser objeto de intervenções públicas com o objetivo de implementar serviços básicos no final dos anos 1970 (Valladares, 2005). O contexto pioneiro das intervenções foi

marcado pelas finalidades, geralmente relacionadas ao fornecimento de água e energia elétrica, e pela busca de alcançar o maior número de favelas possível. No Rio de Janeiro, por exemplo, no final de 1979, “o programa de eletrificação de favelas se converteu na primeira intervenção em grande escala de implementação de um serviço público nas favelas” (Gonçalves, 2024, p. 37) e, em 1983, iniciou-se o primeiro programa para a implantação de serviços de saneamento básico nesses assentamentos (Britto, 2024). Todavia, as formas de execução das primeiras iniciativas foram bastante diversas de acordo com o contexto social, político e geográfico das cidades.

Na cidade de Diadema, em 1982, realizou-se a primeira eleição municipal do Partido dos Trabalhadores (PT) no Brasil², ainda sob a vigência da ditadura militar. Esse evento histórico está relacionado a um contexto socioeconômico crítico em relação ao aumento da precarização das condições de vida e de trabalho, o que motivou a população a se mobilizar para eleger uma proposta de governo que propunha uma mudança radical dessa realidade. Ao assumir a administração da cidade, que estava fortemente concentrada na indústria de bens intermediários, a prefeitura petista demonstrava uma orientação de *inversão de prioridades* e tomada de decisões com base na participação popular. Dessa forma, sustentava que seria necessário deixar de dar prioridade às políticas econômicas voltadas para os interesses industriais em detrimento da melhoria das condições de moradia das famílias pobres (Santos, 2009, 2014). Nesse contexto, já no primeiro ano de gestão, foram planejadas ações prioritárias, dentre elas “o Programa de Urbanização de Favelas (PUF), carro-chefe de sua plataforma de governo, que consistiu na implantação de infraestrutura básica e concessão de posse da terra aos moradores” (Santos, 2014, p. 280).

A elaboração dessa proposta foi motivada pela experiência anterior do município, mesmo em contextos governamentais desfavoráveis. A partir da década de 1970, com a idealização do lendário arquiteto Luis Fingermann, iniciou-se um programa de apoio à autoconstrução,

denominado Programa de Casas Populares (PROCAP), que prestava assistência técnica às famílias operárias que conseguiam adquirir um lote por meio de financiamento em loteamentos populares (Zulin, 2022). Este programa foi incluído na legislação municipal, tornando-se uma espécie de lei de assistência técnica embrionária. Com a contribuição dos princípios e experiência de Fingermann, que assumiu a coordenação da primeira edição do Programa de Urbanização de Favelas, e a posição de prioridade dada a um programa municipal, inicia-se uma trajetória singular em relação à urbanização de favelas, abrangendo desde a criação de uma pasta institucional – o *Serviço de Urbanização de Favelas* se tornou parte do Departamento de Planejamento da Prefeitura de Diadema –, até a execução de uma série de intervenções ao longo dos anos.

Dessa forma, a produção deste texto, embasada em pesquisas concernentes ao tema; em dados institucionais fornecidos pela Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de Diadema; e em relatos prestados ao Centro de Memória de Diadema³; reflete sobre os fatores que levaram a uma experiência pioneira de intervenções em favelas nessa cidade, reconhecendo-a como significativa para a compreensão da trajetória das políticas de urbanização de favelas na América Latina. Com isso, pretende-se contribuir para o conhecimento acerca dos fundamentos e dos fatores sociais, políticos e históricos que levaram às primeiras ações de urbanização de favelas, entendendo-os como condicionantes cruciais para a política que se tem hoje, em especial em relação aos efeitos e desafios impostos à sua implementação. Ademais, a recuperação da memória representa uma função essencial para planejar o futuro desejado.

Assim, após esta introdução, o artigo está organizado em três seções: a primeira, intitulada *As regras do jogo: o contexto social e político e os fundamentos atribuídos à urbanização de favelas diademenses*, apresenta uma análise geral das condições teóricas e práticas que fundamentam a trajetória em questão. Em seguida, a

seção *Jogos de atores e naipes do baralho: os agentes e as formas singulares de intervenção na urbanização de favelas diademenses* destaca a participação dos sujeitos que permitiram a experiência pioneira, bem como as abordagens bastante particulares com que realizavam as intervenções. A seção *O lançar dos dados: as múltiplas implicações resultantes do pioneirismo em intervenções no processo de urbanização de favelas diademenses* apresenta algumas consequências das ações que tiveram início nos anos 1980, com destaque para um estudo sobre os resultados das intervenções no ambiente construído dos assentamentos nos dias de hoje.

Ao final, breves considerações são feitas a respeito dessa importante trajetória. Antecipa-se que é perceptível que a expressão "sorte de principiante" é, muitas vezes, usada de forma injusta para aqueles que têm coragem de iniciar algo que pode resultar em perda, apostam todas as fichas e arriscam. Além disso, o sucesso é, geralmente, fundamentado em estratégias já utilizadas anteriormente, o que não torna ninguém tão iniciante. A aposta da cidade de Diadema na urbanização de favelas é um desses exemplos de iniciativa que combina base social, coragem, esperança e método.

As regras do jogo: o contexto social e político e os fundamentos atribuídos à urbanização de favelas diademenses

Nos anos 1960 e 1970, a Região do Grande ABC formava um dos principais complexos industriais do país, destacando-se pela grande presença de montadoras de automóveis. A cidade de Diadema, emancipada em 1960, desempenhava a função de produtora de bens intermediários, fornecendo suporte às grandes indústrias de Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano, numa relação de dependência produtiva. Dessa forma, os empregos que ofereciam uma remuneração mais baixa e exigiam pouca especialização eram caracterizadores da realidade do trabalho das indústrias no município. A grande oferta de empregos com essas características, em um contexto de mudan-

ças significativas no desenvolvimento econômico nacional, gerou uma demanda ainda maior, o que contribuiu para uma grande migração de nordestinos para a cidade (Coelho, 2008; Santos, 2009, 2014).

Ao chegar a Diadema, onde a terra era considerada “mais barata” em comparação às cidades vizinhas, devido à grande deficiência de infra-estrutura básica – como asfalto, água e energia – e à distância das redes de transporte, independentemente da origem, a principal alternativa era a autoconstrução da moradia em loteamentos informais ou ocupações que se tornariam as favelas (Santos, 2014). No curto intervalo compreendido entre 1979 e 1982, o número de moradores de favelas aumentou de cerca de 12 mil para 79 mil, o que representa um aumento de 558,33%. Enquanto isso, a cidade, em geral, apresentava um crescimento populacional semelhante, com um crescimento de 540%⁴ (Coelho, 2008). Esse contexto retrata, portanto, a precariedade da produção do espaço da moradia intimamente ligada à precariedade do trabalho, servindo como exemplo de um dos principais fatores da crise urbana brasileira, na qual “a industrialização com baixos salários correspondeu à urbanização com baixos salários” (Maricato, 2015, p. 27).

O estado de crise na Região do Grande ABC naquele período sempre despertou a motivação de organizações reivindicativas para superá-lo. A região é, historicamente, conhecida pelas ações do movimento sindical, as quais tiveram um impacto significativo na fundação de organizações políticas nacionalmente relevantes, como o Partido dos Trabalhadores e a Central Única dos Trabalhadores. Diante desse cenário, em Diadema, uma ampla organização popular com o objetivo de superar a sua própria crise política, trabalhista e urbana, elegeu, em 1982, um líder sindical. Gilson Menezes assume o cargo com a simbologia de ser o primeiro prefeito do PT no Brasil, baseado em um projeto político de “inversão de prioridades”, voltado para a melhoria da qualidade de vida dos pobres, considerados como tomadores de decisão (Bezerra, 2014).

O Programa de Urbanização de Favelas era apontado como o “carro-chefe” da sua plataforma de governo, tendo sido implemen-

tado logo no primeiro ano de gestão (Santos, 2014). Todavia, antes de denotar uma política pública, a urbanização de favelas tinha, sobretudo, um significado político-ideológico. Denaldi (2003) ressalta que, no caso diademense, “a abrangência das intervenções em favela deve ser entendida dentro do contexto da ‘República Socialista de Diadema’, que promoveu a transformação da cidade” (Denaldi, 2003, p. 84, grifo nosso). A urbanização de favelas era considerada uma ação concreta de reforma urbana, que se fundamentava na cooperação, na distribuição justa e igualitária de terra e trabalho e na propriedade coletiva. Esses valores tiveram uma grande influência no tipo de intervenção predominantemente praticado, bem como no instrumento fundiário utilizado, conforme será apresentado na seção seguinte.

A tomada de consciência e decisão coletiva sobre o espaço dos pobres na cidade era o principal valor atribuído ao planejamento e à execução da política de urbanização de favelas diademense. De acordo com Massimetti (2022), uma das principais referências nesse aspecto é o pensamento de Paulo Freire, que foi traduzido nas práticas de urbanização de favelas. A autora revela que o educador colaborou diretamente na formação de servidores da Prefeitura de Diadema, com foco no exercício de diálogo com os moradores dos assentamentos que seriam objeto de ação estatal:

Foi nesse contexto que Paulo Freire contribuiu com o trabalho em Diadema. [...] surgiu a ideia de convidar Freire para algumas conversas com a equipe técnica.

Além de estabelecer o diálogo com os moradores, outra preocupação da equipe era que as intervenções ocorressem rapidamente. Era necessário que os moradores confiassem no trabalho da prefeitura, pois, quanto antes eles terminassem o projeto e as obras previstas em uma favela, favelas vizinhas poderiam se interessar e se organizar para participar do processo (Massimetti, 2022, p. 112-113) (**Figura 1**).



Figura 1: Retrato de atividade de diálogo entre moradores do assentamento que receberá intervenção para urbanização e técnicos da prefeitura municipal.

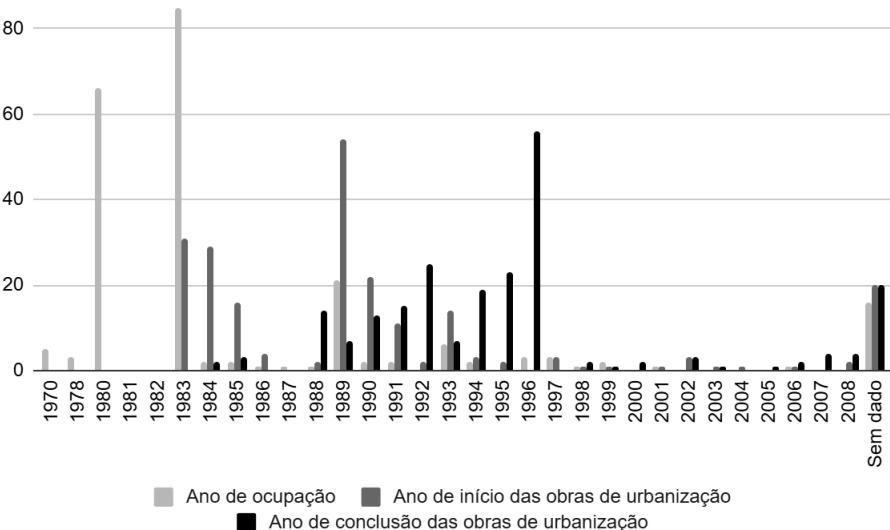


Fonte: Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano de Diadema, 1984.

Esse parágrafo deve ser inserido na seção "O Contexto Político e Social" da introdução. Ele explica como os fundamentos da urbanização de favelas em Diadema foram estabelecidos e como se desenvolveram ao longo dos anos.

Esses fundamentos estão, de certa forma, presentes na formação e na intervenção de todos os assentamentos surgidos naquele período. Dado que, entre 1980 e 1990, houve 179 novas ocupações de favelas, foram iniciadas as obras de urbanização em 159 delas e foram concluídas em 39 (**Figura 2**), confirma-se a capacidade de Diadema de intervir de forma objetiva e fundamentar subjetivamente as suas favelas. Ao longo dos anos seguintes, muitas dessas características conjunturais e fundamentos políticos continuaram a nortear as regras do jogo para a urbanização de favelas em Diadema, uma vez que o Partido dos Trabalhadores assumiu a cidade por sete gestões⁵, mantendo algumas práticas baseadas nesses valores, mas enfrentando novos desafios e abandonando importantes princípios.

Figura 2: Tabela que apresenta a quantidade de assentamentos por ano de ocupação, de início e de conclusão de obras de urbanização de favelas em Diadema.



Fonte: Elaboração própria (2025), com base em Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano de Diadema (2024).

Jogos de atores e naipes do baralho: os agentes e as formas singulares de intervenção na urbanização de favelas diademenses

O pioneirismo nas intervenções de urbanização de favelas em Diadema está intimamente ligado à experiência anterior de apoio à autoconstrução, ao perfil dos servidores públicos e à participação da população nos processos de planejamento e execução das ações. Os princípios dos agentes, em sua maioria conciliadores entre a técnica e a política, foram fatores determinantes para a forma das primeiras intervenções. Além disso, os aspectos físicos das favelas, que até então eram caracterizados pela falta de infraestrutura e pelas construções em madeira, permitiam intervenções mais radicais na organização e na estrutura física dos territórios (**Figura 3**). Essa condição possibilitou um modelo de intervenção, por meio do reparcelamento do assentamen-

to, com o objetivo de distribuir de forma igualitária a terra e incentivar a consolidação por meio de novas construções de alvenaria, o que representou uma *forma diademense* de urbanizar favelas (**Figura 4**).

Antes da eleição petista, a prefeitura já realizava ações de assessoria técnica à moradia popular, inspiradas nas ideias e no trabalho do arquiteto Luis Fingermann, que se tornaram uma política pública formalizada com a criação do Programa de Casas Populares (PROCAP), em 1973 (Zulin, 2022)⁶. Na cidade de Diadema, Fingermann foi, de certa forma, o precursor do reconhecimento do fenômeno favela e da necessidade de intervenção pública⁷. Em seus relatos, o arquiteto descreve uma atuação que envolve a leitura da realidade, seguida de uma ação propositiva em meio às disputas das dinâmicas políticas, o que é bastante semelhante ao perfil de Carlos Nelson Ferreira dos Santos, considerado um ator protagonista no pioneirismo das intervenções em favelas no Brasil:

Estimei que quase 90% das moradias de Diadema eram construídas pelos próprios moradores. Somando-se as moradias construídas clandestinamente, este número chegava quase à totalidade das casas do Município. Fui então verificar como eram essas casas e por quais processos eram construídas.

[...] Com esses dados na mão, a gente pôde fazer um programinha que viria de encontro a esta diversidade de situações e que pudesse auxiliar essa população. Primeiro fomos atraídos pelo aspecto técnico desta proposta de assessoria técnica. A partir de uma reflexão crítica da sociedade, a gente percebia que além dos aspectos técnicos do projeto que tínhamos a oferecer, havia por trás uma prática política possível.

[...] E é no exato momento em que esta política começa a tomar corpo que eu faço minha proposta, que ajudava a viabilizar a permanência desta mesma população. A assessoria devia viabilizar estas construções, baixando-lhes os custos. [...] Embora estas ações ajudassem ao morador criar raízes efetivas na Cidade

e não mais procurasse sair, de acordo com a política que se procurava aplicar, o aspecto político-eleitoral foi mais importante e decisivo para a implantação da experiência (Maricato, Calazans e Fingermann, 1983, p. 90-91).

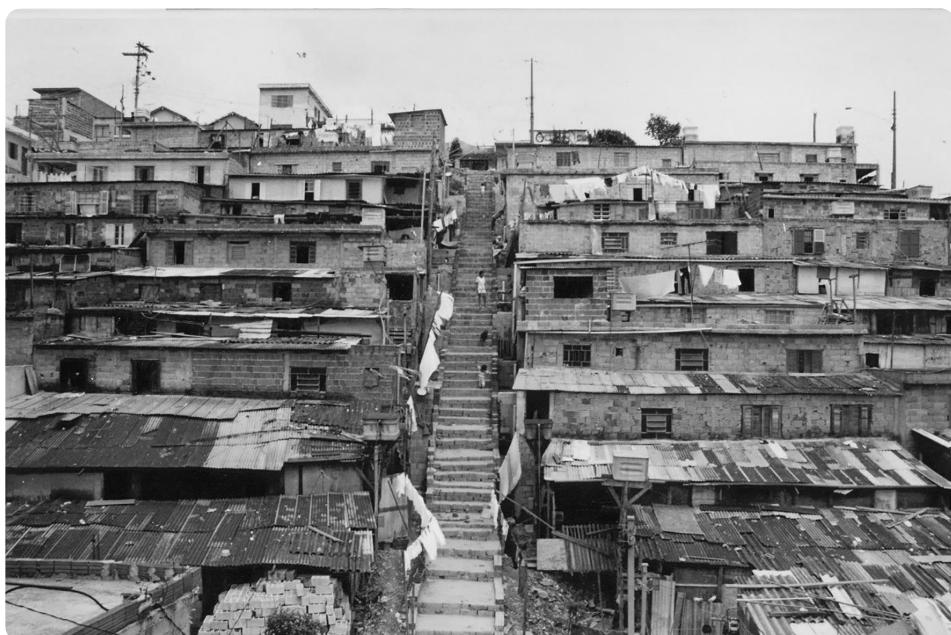
Os moradores da favela compreendiam a urbanização como uma luta social coletiva. Em uma entrevista concedida ao Centro de Memória de Diadema (CMD), uma liderança comunitária afirmou que “sentiu obrigatoriamente a necessidade de se organizar melhor na região para lutar pela urbanização de favelas” (CMD, 1998, p. 1). Essa compreensão foi crucial para que a urbanização de favelas permanecesse na agenda da administração municipal, apesar de sua posição sempre favorável ao tema. De acordo com outra liderança, geralmente, as “reivindicações eram: urbanizar as favelas, por água, luz e *medir os lotes*, né, que era para o pessoal ir desmanchando aquele barraco e fazendo de alvenaria” (CMD, 1998, p. 2, grifo nosso).

Figura 3: Características das primeiras favelas da cidade de Diadema, antes das intervenções para a urbanização.



Fonte: Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano de Diadema, 1985.

Figura 4: Características da organização da favela a partir da intervenção para urbanização. Neste caso, observa-se que a autoconstrução das moradias foi guiada tanto pela escada executada quanto pela proporção equivalente de terra em lotes.



Fonte: Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano de Diadema, 1987.

A ação de “medir os lotes”, amplamente reivindicada pelos moradores, corresponde, na realidade, ao reparcelamento da favela em vias públicas e lotes individuais. A prática foi concebida pela prefeitura como uma forma de assegurar uma “fração ideal” entre as famílias ocupantes, sendo entendida como uma medida que está relacionada aos valores de justiça e solidariedade ligados à reforma urbana. Estabeleceu-se um padrão para a urbanização de favelas, cujo lote mínimo variava entre 40m² e 44m², com testada mínima de 3,5 metros (Denaldi, 2003; Coelho, 2008); contudo, em “algumas áreas extremamente adensadas e com nível alto de consolidação [...] podem ser aplicados padrões específicos, havendo ‘casos’ de urbanização com lote mínimo de aproximadamente 30m²” (Coelho, 2008, p. 112). Esse padrão foi regulamentado pela legislação urbana municipal nos anos 1990 e

permanece vigente até os dias de hoje. No atual Plano Diretor, o segundo parágrafo do artigo 103, que trata dos planos de reurbanização e regularização de interesse social, menciona que: “Poderá a critério do Poder Executivo Municipal – PEM em caso de extrema excepcionalidade adotar lote mínimo de 30m² [...] para remanejamento parcial de famílias a serem atendidas na área a ser realocada” (Diadema, 2019).

A execução dessa prática envolveu os técnicos da prefeitura e os moradores em uma tarefa em comum. Os servidores, a maioria com formação em arquitetura e urbanismo e serviço social, levantavam informações das famílias, organizavam os debates e propunham um novo desenho para o assentamento. Os moradores eram considerados a principal força de trabalho para a realização do plano de reparcelamento. Outra liderança comunitária relatou que desempenhava suas atividades

[...] junto com esse engenheiro [na verdade, trata-se do arquiteto Luís Fingermann] medindo lote por lote, arrancando folha de *Madeirit*, puxando a trena, medindo, tirando barraco do lugar, passando para cima de seu lote junto com os moradores, [...] Então veja bem, a gente mediu 29 lotes, para cada um morador entregamos um lote, foi discutido dentro da área e dentro da urbanização que vamos tirar os barracos para ter uma visão melhor dentro deste local, limpar aqueles barracos, construir casas, que é mais segurança para as famílias que mora naquele local. Tiramos todos os barracos, construímos todas as casas, ajudei a cavar alicerce, ajudei o cidadão medir o seu lote, passei ele para cima do lote e eles construíram, e hoje esta área está bem construída (CMD, 1998, p. 8-9).

Ao estabelecer as vias, a prefeitura também tinha como objetivo facilitar a implantação das infraestruturas de água, esgoto e energia, mas elas foram sendo implementadas de forma gradual e intermitente, dependendo permanentemente da força de trabalho dos moradores para a execução das obras (**Figura 5**). Denaldi (2003) salienta que “era comum também ‘mandar o material para o pessoal fazer a viela’ e,

nesse caso, grupos de moradores, em regime de mutirão, executavam ‘melhorias provisórias’, mas, dada a necessidade de urbanizar muitas favelas, resultou que o “provisório se tornou definitivo na maioria dos casos” (Denaldi, 2003, p. 87). Contudo, a implementação dos serviços de abastecimento de água e de rede de esgoto foi predominantemente realizada pela concessionária de serviços de saneamento, a Companhia de Saneamento de Diadema, denominada “SANED”, a qual era uma entidade municipalizada até o ano de 2013 e possuía um estreito vínculo com a administração municipal (Coelho, 2008).

Figura 5: Retrato da força de trabalho empregada pelos moradores nas ações de urbanização de favelas.

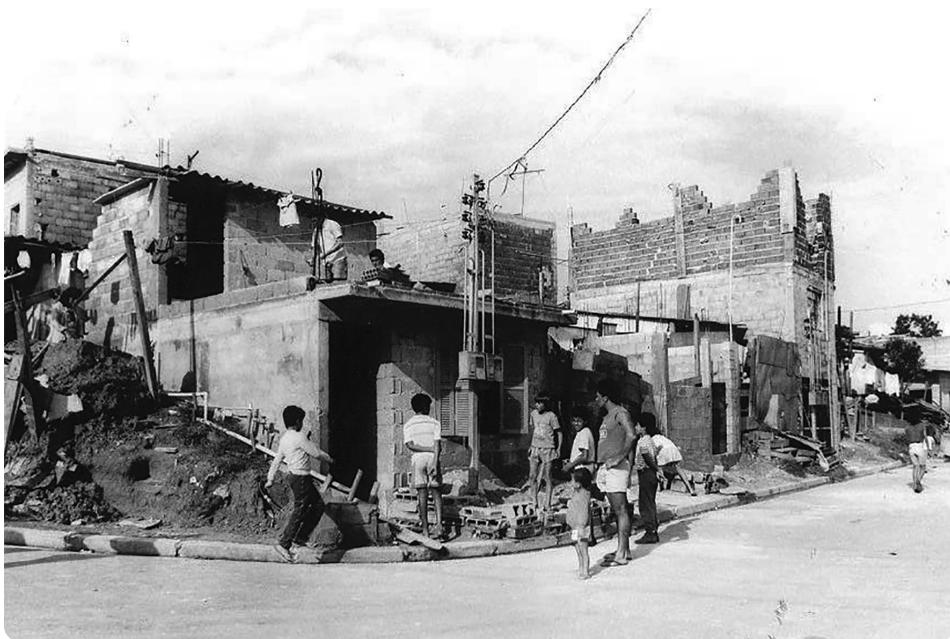


Fonte: Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano de Diadema, 1988.

Enquanto isso, a responsabilidade pela construção da moradia foi atribuída de forma individual a cada família (**Figura 6**). Embora a experiência anterior de apoio à autoconstrução tenha sido idealizada pelo próprio Fingermann, essa prática de assessoria técnica não acompanhou

nhou as intervenções para a urbanização de favelas. Isso se deve ao grande número de favelas surgidas e urbanizadas na década de 1980, como demonstrado na Figura 1 da seção anterior, mas também à escolha política para alcançar uma grande escala de intervenções. Decidiu-se dar prioridade à implantação de infraestrutura e serviços básicos nas intervenções, deixando a construção da moradia à iniciativa e capacidade dos moradores de favela. Essa escolha terá um impacto significativo na condição de habitabilidade das moradias consolidadas, como será demonstrado na seção seguinte. Isso motivou o desenvolvimento de um programa de intervenções para melhoria habitacional em favelas urbanizadas pela prefeitura nos anos 2000, que permanece em funcionamento até hoje (Coelho, 2017; Coelho e Piqui, 2024).

Figura 6: Retrato da autoconstrução da moradia por uma família em favela recém-urbanizada.

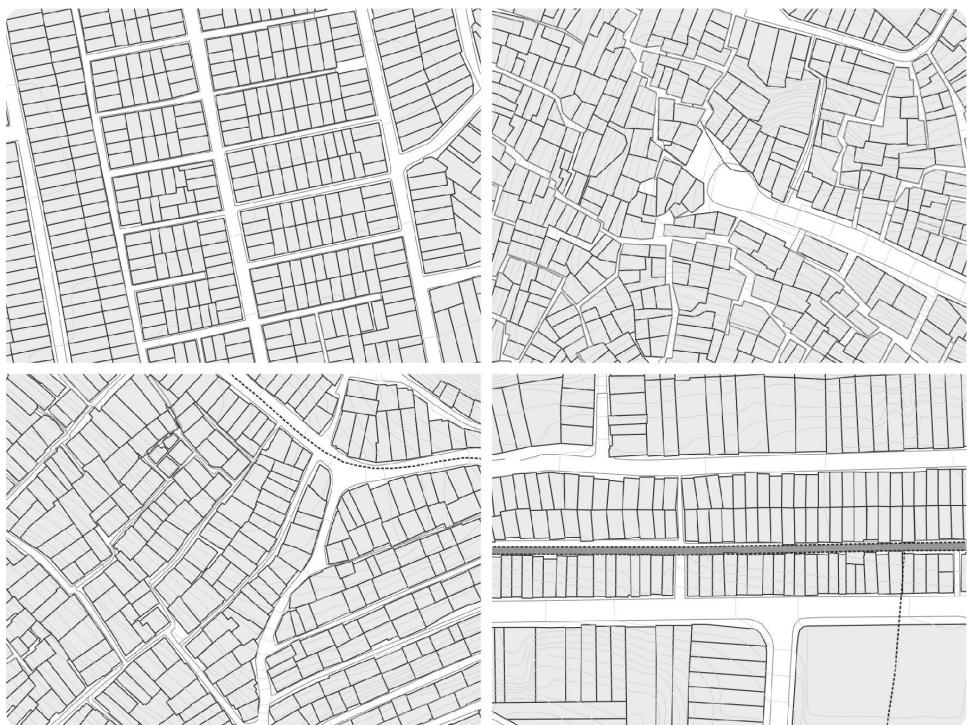


Fonte: Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano de Diadema, 1987.

Apesar de este tipo de intervenção, que reestruturava a favela mediante o desejo e a participação dos moradores, ser amplamente

praticado e representar o modelo característico das intervenções no período de pioneirismo de Diadema, não era a única forma de intervenção. De acordo com Piqui (2023), as favelas urbanizadas de Diadema podem ser divididas em quatro categorias distintas, tais como os naipes de cartas de um baralho em que a prefeitura apostava conforme o contexto do jogo, ocupando o modelo predominante a primeira posição: (1) forma urbana com predominância do tecido ordenado pela intervenção; (2) forma urbana com predominância do tecido originário da autoconstrução; (3) forma urbana com combinação entre os tecidos originários da autoconstrução e ordenados pela intervenção; e (4) forma urbana com relevância do ordenamento do curso d'água na composição do tecido intervindo (**Figura 7**). Além disso, ao longo do tempo, as intervenções foram sendo realizadas sob diferentes arranjos técnicos, políticos e burocráticos, sempre “de acordo com a situação da comunidade, o grau de dificuldade técnica e os recursos disponíveis [...] [sendo] implementados programas específicos: autogestão, urbanização por empreiteira, mutirão com apoio da administração direta e execução de obras pela prefeitura” (Hereda, 1997, p. 136).

Figura 7: Exemplos de padrões de urbanização resultantes das intervenções para urbanização de favelas em Diadema.



Fonte: Adaptado de Piqui (2023), 2025.

O pioneirismo da urbanização de favelas diademenses não se limitava às intervenções físicas, tendo exercido uma influência direta na política urbana e fundiária do município. Em 1985, os poderes executivo e legislativo concederam uma Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) para 17 favelas que estavam sob intervenção para a urbanização, com duração de 99 anos (Denaldi, 2003; Coelho, 2008). Essa forma de regularização fundiária, que assegura o direito ao uso, mas não o direito à propriedade, e cuja aplicação é coletiva e não individualizada, garantiu a permanência das famílias que residiam em favelas que ocupavam áreas públicas, assim como a manutenção do princípio de propriedade coletiva ligado à reforma urbana. Anos depois, em 1994, a Câmara Municipal aprovou um Plano Diretor que previa a criação de um tipo específico de

Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) para todas as favelas existentes na cidade, com o objetivo de facilitar a regularização e a urbanização, o que teve resultados bastante positivos. O envolvimento do poder legislativo tornou os vereadores uma figura relevante no jogo de atores da política municipal de urbanização de favelas.

Essa complexidade de agentes, ações e conjunturas abrangeu a execução de intervenções para a urbanização em diferentes níveis em mais de 150 favelas ao longo da década de 1980, o que demonstra um amplo alcance de atendimento (**Figura 8**). Atualmente, Diadema possui 216 favelas, todas elas urbanizadas (Diadema, 2025). Sendo assim, o período de pioneirismo tem uma grande relevância na trajetória de urbanização de favelas da cidade.

Figura 8: Retrato da entrega de uma obra de urbanização, que era considerado o instante em que a antiga favela se transformava em um “núcleo habitacional”.



Fonte: Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano de Diadema, 1990.

O lançar dos dados: as múltiplas implicações resultantes do pioneirismo em intervenções no processo de urbanização de favelas diademenses

Em Diadema, muitas foram as consequências das ações e intervenções realizadas durante o pioneirismo de urbanização de favelas, tanto em termos sociais quanto espaciais. A política de urbanização de favelas, sem dúvida, melhorou as condições de vida de toda a cidade, e não apenas desses assentamentos. Um exemplo disso é a adequação dos índices sociais de desenvolvimento humano, mortalidade infantil e violência, que eram considerados os mais críticos do Estado de São Paulo nos anos 1980 e, dez anos depois, aproximaram-se dos valores da capital paulista (Coelho, 2008). Todavia, também são identificados problemas relacionados às dinâmicas políticas da cidade, à legislação urbana e ao ambiente construído das favelas urbanizadas.

O movimento popular em prol da urbanização de favelas foi, de forma contraditória, desmobilizado e enfraquecido pelas lógicas da prefeitura e da câmara municipal, numa relação marcada pelo clientelismo e pela cooptação política (Santos, 2009). A participação popular, que era um dos princípios fundamentais das primeiras gestões petistas, tornou-se cada vez mais institucionalizada e menos deliberativa, culminando numa situação representativa e facilmente controlada por políticos profissionais. Além disso, os moradores demonstravam uma certa satisfação com as primeiras respostas às suas solicitações de serviços básicos, muitas vezes implementados de forma descontínua, e não se importavam em manter as ações políticas necessárias para manter a pauta na agenda da administração municipal. O incentivo à autoconstrução individual da moradia em um lote particular, após a instalação das infraestruturas de benefício comum, contribuiu significativamente para o distanciamento dos princípios de solidariedade e coletividade, representando um quadro bastante conhecido sobre o paradigma político da autoconstrução no Brasil (Bonduki, 1992).

Os princípios e as formas de intervenção tiveram impactos distintos, alguns deles desfavoráveis ao ambiente construído dos assenta-



mentos. Denaldi (2003) salienta que os atores envolvidos no planejamento de urbanização de favelas em Diadema aprenderam ao longo da execução das ações e se atualizaram a partir dos erros cometidos. É, sem dúvida, admirável a manutenção de uma prática adotada em larga escala, com poucas referências, baixos recursos e um grande número de trabalhadores não especializados. Contudo, muitas das decisões tomadas causaram problemas futuros em termos ambientais, habitacionais e sociais, como, por exemplo, o fato de que

Impossibilitados de remover famílias, os governos optaram, muitas vezes, por mantê-las em locais inadequados e promoveram sua urbanização consolidando situações impróprias de moradia. Um exemplo é a favela da Rua Itália, onde as moradias, hoje construídas de alvenaria, são o próprio anteparo do córrego (Denaldi, 2003, p. 110).

O padrão de urbanização adotado, caracterizado por vias estreitas, lotes reduzidos e acesso às moradias por meio de escadarias públicas, estabelecido pelas intervenções e consolidado pela legislação urbana municipal, agrava problemas de acessibilidade e circulação pública, verticalização das edificações e iluminação e ventilação interna dos domicílios, além de motivar diversos conflitos entre vizinhos por razões edilícias. A pesquisa de Piqui (2023) analisa as características do ambiente construído em relação ao assentamento e à unidade de moradia, a partir da leitura de centenas de domicílios em uma favela urbanizada de Diadema. Ao analisar a largura das vias, verificou-se que: 6% das moradias estão localizadas em vias com largura inferior a 1,5 metro; 10% entre 1,5 e 2,5 metros; 12% entre 2,5 e 3,5; 13% entre 3,5 e 4,5; 16% entre 4,5 e 5,5; 15% entre 5,5 e 7; e 28% em vias com largura superior a 7 metros. Os dados apresentados mostram que 72% dessas edificações são acessíveis por vias urbanas cuja largura é inferior ao tamanho mínimo estabelecido para as ruas pelo ordenamento urbano, mas também indicam dimensões bastante razoáveis para o contexto das favelas brasileiras. Essa combinação

de indicadores positivos e negativos em um mesmo assentamento é uma das características marcantes dos resultados das intervenções para a urbanização de favelas diademenses.

Em relação à escala da unidade habitacional, as consequências são mais desfavoráveis. Na favela em questão, 75% das edificações não possuem afastamento lateral direito, 82% não possuem afastamento lateral esquerdo e 88% não possuem afastamento posterior. Ao examinar os 500 compartimentos internos dos domicílios da amostra, constatou-se que: 50% deles apresentam ao menos uma abertura de janela para um ambiente externo aberto; 31% têm abertura para um ambiente externo, mas coberto; e 19% dos cômodos possuem nenhuma abertura de janela. A maioria desses compartimentos é destinada ao uso de banheiro, dormitório e cozinha. Segundo o autor, essas condições estão intimamente relacionadas ao modelo de urbanização adotado pelo município, tendo em vista as proporções dos terrenos destinados à produção de moradia e a dependência da autoconstrução, sem apoio financeiro ou técnico (Piqui, 2023).

Todavia, em geral, houve uma melhoria significativa nas condições de habitabilidade da moradia favelada, devido à implantação de infraestruturas coletivas e domiciliares de água, energia e esgoto, coleta de resíduos sólidos e endereçamento, todas elas ligadas às intervenções para a urbanização. Esse cenário apresenta novos desafios à política atual de urbanização de favelas, sendo necessário considerar o tratamento da precariedade habitacional como um componente central, e não apenas aqueles que dizem respeito à infraestrutura. Esse é mais um aprendizado advindo dos erros cometidos, uma atividade que o município tem desenvolvido ao longo de vinte anos por meio de um programa permanente de melhorias habitacionais em favelas urbanizadas (Coelho e Piqui, 2024).

Ao lançar um dado, as probabilidades de resultados possíveis são iguais para os valores mais baixos e mais altos, o que levou Diadema a manter a aposta na urbanização de favelas.



Considerações finais

Este artigo apresentou e refletiu sobre os fatores que levaram a uma experiência pioneira de urbanização de favelas na cidade de Diadema. É notório que o pioneirismo apresentado não implica necessariamente que tenha sido a primeira em um sentido estrito ou que seja estabelecida uma periodicidade específica. Os significados do pioneirismo em Diadema dizem respeito à consistência com que o município incorporou a urbanização de favelas à política local, ainda em um contexto de término da ditadura militar e pouco conhecimento sobre experiências semelhantes. Além disso, é significativo o alcance das intervenções na primeira década de sua trajetória, com dezenas de favelas urbanizadas e outra centena com, pelo menos, uma obra em andamento, o que demonstra uma capacidade de intervenção em larga escala.

A “sorte de principiante” utilizada neste texto, ao contrariar as justificativas para os resultados bem-sucedidos das iniciativas diademenses, revelou que, por trás de qualquer acaso, existe uma estreita articulação entre política, técnica e território. A capacidade de iniciar mudanças é uma qualidade a ser valorizada e a aposta da cidade de Diadema na urbanização de favelas revela uma combinação de coragem, esperança e método. Contudo, independentemente da crença em sorte ou acaso, ocorreram diversos eventos de azar, como a desmobilização e o enfraquecimento do movimento em prol da urbanização de favelas, a cooptação das lideranças comunitárias e a perda de oportunidades de desenvolver um processo coletivo e assessorado de autoconstrução da moradia. Essas contradições também são traços desta trajetória e devem ser repensadas e revisadas na experiência futura nesta e em outras cidades.

O sentido de pioneirismo é compreendido também como a abertura de caminhos para outras cidades e trajetórias. A experiência de Diadema serviu de exemplo para outros municípios do Grande ABC e da região metropolitana de São Paulo, tanto em termos técnicos

quanto motivacionais, para a elaboração de planos e programas voltados às favelas. Durante as décadas seguintes, diversos atores envolvidos nos processos de implementação das primeiras iniciativas ocuparam cargos de liderança em diferentes organizações e instituições governamentais, bem como na universidade, o que permitiu uma circulação de ideias baseadas nos princípios fundamentais de urbanização de favelas de Diadema (Denaldi, 2003). Para o Partido dos Trabalhadores, em particular, a experiência contribuiu para a retórica de que é possível incluir os pobres no orçamento público, governar com a participação popular e melhorar, de forma concreta, as condições de vida da população trabalhadora, incentivando novas eleições municipais (Santos, 2009; 2014).

Finalmente, esse período da história da urbanização de favelas em Diadema relembra a função do Estado como garantidor de direitos fundamentais, o que pode ser uma fonte de esperança para a América Latina, que parece estar mais habituada ao seu papel de violador.

Referências

- BEZERRA, Carla de Paiva. **Do poder popular ao modo petista de governar: mudanças no significado da participação para o Partido dos Trabalhadores.** 2014. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. doi:10.11606/D.8.2014.tde-06102014-105726.
- BRITTO, Ana Lúcia. Programas de saneamento em favelas: das primeiras iniciativas ao Favela-Bairro. In: GONÇALVES, R. S. (org.). **Favelas e memória:** primeiros projetos de urbanização. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio/Numa Editora, 2024. p. 159–200.
- BONDUKI, Nabil. **Habitação e autogestão:** Construindo territórios de utopia. Rio de Janeiro: FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, 1992.
- CARDOSO, Adauto Lúcio. Avanços e desafios na experiência brasileira de urbanização de favelas. **Cadernos Metrópole, [S. l.], n. 17, 2007.** Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/8771>.



CENTRO DE MEMÓRIA DE DIADEMA (CMD). **Documentos Orais - Lutas populares.** Diadema: Secretaria de Cultura, 1998.

COELHO, Cláudia Bastos. **Melhorias habitacionais em favelas urbanizadas: impasses e perspectivas.** 2017. Dissertação (Mestrado em Habitat) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. doi:10.11606/D.16.2018.tde-08062017-103739.

COELHO, Cláudia Bastos; PIQUI, Leonardo Rodrigues Pitas. Trajetória das intervenções para melhoria habitacional em favelas urbanizadas de Diadema: um balanço dos últimos vinte anos. In: IV URBAFVELAS: Seminário Internacional de Urbanização de Favelas, 2024, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Even3, 2024. Disponível em: <<https://www.even3.com.br/anais/ivurbafvelas/902769-trajetoria-das-intervencoes-para-melhoria-habitacional-em-favelas-urbanizadas-de-diadema--um-balanco-dos-ultimos-/>>.

COELHO, Marta Cirera Sari. **Espaço de direitos é mais que direito a espaço: o processo de urbanização de favelas em Diadema (1983-2008).** 2008. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/17928>

DENALDI, Rosana. **Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses.** 2003. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003. doi:10.11606/T.16.2003.tde-24102022-113354.

DIADEMA. Lei Complementar n.º 473, de 18 de dezembro de 2019. Dispõe sobre o plano diretor do município de Diadema estabelecendo as diretrizes gerais da política municipal de desenvolvimento urbano, e dá outras provisões. **Câmara Municipal de Diadema:** Diadema, SP, s. n, s.p. 18 dez. 2019. Disponível em: https://www.cmdiadema.sp.gov.br/legislacao/leis_integra.php?chave=10047319. Acesso em: 16 set. 2025.

DIADEMA. GeoDiadema – Sistema de informações geográficas. Camada “Núcleo Habitacional”. **Site da Prefeitura do Município de Diadema,** 2025. Disponível em: <https://geo.diadema.sp.gov.br/geodiadema/>. Acesso em: 16 set. 2025.

GONÇALVES, Rafael Soares. Luz para todos. O programa de eletrificação de favelas da Light. In: GONÇALVES, R. S. (org.). **Favelas e memória:** primeiros projetos de urbanização. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio/Numa Editora, 2024. p. 37-76.

HEREDA, Jorge Fontes. Habitação popular – O discurso e a prática – O caso de Diadema. In: GORDILHO-SOUZA, Â. M. (org.) **Habitar contemporâneo:**

Novas questões no Brasil dos anos 90. Salvador: Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia; Lab-Habitar, 1997. p. 109-128.

IOKOI, Zilda. (Org). **Diadema nasceu no Grande ABC: história retrospectiva da Cidade Vermelha**. São Paulo: Humanitas, 2001.

MARICATO, Ermínia; CALAZANS, José; FINGERMANN, Luis. Depoimentos: Formação e prática profissional do arquiteto: três experiências em participação comunitária. **Espaços e Debates: Revista de Estudos Regionais e Urbanos**, n. 8, p.79-95, 1983.

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2015.

MASSIMETTI, Flávia Tadim. **Diálogo e política: a influência de Paulo Freire no campo popular da arquitetura e urbanismo**. 2022. Dissertação (Mestrado em Habitat) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022. doi:10.11606/D.16.2022.tde-06042023-103324.

PIQUI, Leonardo Rodrigues Pitas. **Da porta para dentro, escada a cima: A moradia autoconstruída em favela urbanizada**. 2023. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território) - Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2023.

SANTOS, Joana Darc Virgínia dos. **Lutas por moradia na cidade de Diadema (1983-1996): cooptação política e acomodação de conflitos do capital**. 2009. Dissertação (Mestrado em História) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/13168>.

SANTOS, Joana Darc Virgínia dos. **As administrações petistas em Diadema (1983-1996): entre o poder político e as demandas sociais**. 2014. Tese (Doutorado em História) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/12854>.

SECRETARIA DE HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO DE DIADEMA. **Dados institucionais referentes à atualização do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) do Município de Diadema**. Diadema: Publicação própria, 2024.

VALLADARES, Lícia do Prado. **A invenção da favela: do mito de origem a favela.com**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

ZULIN, Fabricia. **Cooperação para habitação popular: práticas construídas pela Prefeitura de Diadema (1983-1996)**. 2022. Tese (Doutorado em Projeto de Arquitetura) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022. doi:10.11606/T.16.2022.tde-16012023-163354.



Notas

- 1 Doutorando e mestre pelo Programa de Pós-graduação em Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC (UFABC), e graduado em arquitetura e urbanismo pela Universidade Anhembi Morumbi. Foi servidor público na Prefeitura do Município de Diadema (PMD), lotado no Departamento de Planejamento Habitacional da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano, e atualmente é pesquisador associado ao Centro de Estudos da Favela (CEFAVELA) e ao Laboratório de Estudos e Projetos Urbanos e Regionais (LEPUR) da UFABC. Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-6948-3886>. E-mail: leonardo.piqui@ufabc.edu.br.
- 2 No mesmo ano, foi eleito para prefeito de Santa Quitéria, município do estado do Maranhão, também um candidato petista. No entanto, este prefeito deixou o partido pouco antes do término do primeiro ano de mandato (Bezerra, 2014, p. 37).
- 3 O Centro de Memória de Diadema (CMD) registrou as entrevistas realizadas entre 1996 e 1998 com lideranças comunitárias de algumas favelas, no âmbito de uma pesquisa agenciada e apoiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), cujo foco era a história local do município. A pesquisa está inscrita no Processo n. 96/07086-0, tendo sido realizada entre 1 de setembro de 1996 e 31 de agosto de 1998. Foi coordenada pela pesquisadora responsável Zilda Marcia Grícolilokoi e vinculada à Secretaria Municipal de Cultura de Diadema e a Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da Universidade de São Paulo. Três anos depois, a pesquisa deu origem ao livro intitulado “Diadema nasceu no Grande ABC: História Retrospectiva da Cidade Vermelha” sob organização da pesquisadora responsável (Iokoi, 2001). O CMD tornou público o que chamou de “Documentos Orais – Lutas populares”. No entanto, os nomes dos entrevistados permanecerão preservados neste texto.
- 4 O adensamento intensivo no processo de urbanização do município tem um grande impacto até os dias atuais. De acordo com os resultados do Censo de 2022, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Diadema ocupa a segunda posição entre os municípios com a maior densidade demográfica no país, com o valor de 12.795,69 hab/km². Disponível em <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sp/diadema.html>>.
- 5 O partido esteve presente em diferentes períodos sob a liderança de diferentes prefeitos: Gilson Menezes (1983-1988), José Augusto da Silva Ramos (1989-1992), José de Filippi Júnior (1993-1996; 2001-2008; 2021-2024) e Mário Reali (2009-2012).
- 6 A formulação e a trajetória deste programa, assim como a história de Luis Finger-mann, que foi servidor público na Prefeitura de Diadema, estão detalhadamente descritas na seção 3.3 da tese de Zulin (2022). Apesar de ser um precedente relevante, este artigo focaliza apenas os aspectos gerais.
- 7 Como salienta Valladares (2005, p. 27), a existência da favela é anterior à sua definição: “É importante ressaltar o fenômeno da existência das favelas como claramente anterior ao aparecimento da categoria favela”.